

Covid-19: Políticas Públicas e as Respostas da Sociedade



Informação de qualidade para aperfeiçoar as políticas públicas e salvar vidas

Nota Técnica No. 33

Em 2020, a ausência de esforços do Ministério de Educação e do Ministério de Economia para coordenar ensino e socorro fiscal reforçou a desigualdade regional, com maior prejuízo para os estados com menor PIB *per capita*, que apresentaram os piores planos de educação a distância. Apesar disso, em 2021, os estados melhoraram seus programas de ensino remoto para as redes públicas, mas quem mais ganhou foram aqueles que optaram pela preservação do orçamento da educação no ano passado.

Principais Conclusões

- Mesmo em meio à descoordenação federal durante a pandemia da COVID-19 e com a previsão de retorno das aulas na modalidade híbrida, os estados aprimoraram seus planos de ensino a distância. Na média, a nota do Índice de Ensino a Distância (IEAD) aumentou de 2,7, em 2020, para 5,1, em 2021. Porém, apesar desse aumento de 86,7%, os programas, em geral, seguem distantes da nota máxima (10).
- Os estados com maior PIB per capita tiveram um melhor desempenho nos programas de ensino remoto em 2020. Outros fatores, como o comportamento orçamentário dos estados, o compromisso com as políticas de distanciamento social e a qualidade prévia do sistema educacional, não explicam as notas do IEAD em 2020.
- Por outro lado, após um período de aprendizado, em 2021, a riqueza medida pelo PIB per capita deixou de ser a variável-chave para compreender o desempenho dos programas, e o comportamento orçamentário tomou a dianteira. Onde o compromisso com a área da educação foi maior em 2020, os programas de ensino remoto são melhores em 2021, sem que o PIB per capita exerça papel determinante.

- Na ausência de um plano de ensino coordenado pelo Ministério da Educação (MEC) e articulado com o Ministério da Saúde (MS), desde o início da pandemia, num primeiro momento, a desigualdade regional exprimiu-se. Por essa razão, estados mais pobres tiveram um pior desempenho nos planos de ensino remoto em 2020.
- A inexistência de critérios de equidade para distribuição do socorro fiscal contribuiu para um desempenho insuficiente nos planos e ações de educação e significou um desperdício da oportunidade de evitar que viesse à tona a desigualdade regional entre os estados. A despeito desse cenário adverso, é possível reconhecer um efeito aprendizado entre os estados (e o Distrito Federal), que contam com melhores planos em 2021 (sobretudo aqueles que preservaram o orçamento da educação).

Introdução

Grosso modo, no Brasil, cabe aos estados e ao Distrito Federal (DF) a oferta do ensino médio e, em colaboração com os municípios, do ensino fundamental. De acordo com os dados do Censo Escolar 2020, há cerca de 15,2 milhões de alunos matriculados em escolas mantidas e administradas pelos estados e pelo DF. Esse número representa cerca de 39% de todas as matrículas em escolas públicas (e, se incluída a rede privada de ensino, 32% do total de matrículas no país). Sob essa cifra, porém, oculta-se imensa heterogeneidade. De um lado, há o DF, onde que inexistem escolas municipais, e as matrículas em escolas estaduais representam 98% do total de matrículas em escolas públicas (e 69% do total de matrículas); de outro, há o Maranhão, em que esse número é não mais do que 19% (17% do total de matrículas). Seja como for, estados e Distrito Federal desempenham um papel crucial na provisão de educação no país.

Em março de 2020, quando começou a ganhar contornos a crise provocada pela chegada do SARS-Cov-2 ao Brasil, governos estaduais e municipais aprovaram decretos que fechavam escolas para o ensino presencial nas modalidades infantil, fundamental e médio.

Ao longo de 2020, as políticas educacionais estiveram dissociadas da reação geral à pandemia de COVID-19 e, em particular, da política de distanciamento social. É verdade que, como uma federação, o Brasil falhou em oferecer uma resposta orquestrada à COVID-19. Contudo, as políticas individuais dos estados seguiram, em maior ou menor grau, um padrão semelhante, marcado por ondas alternadas de enrijecimento e relaxamento das restrições, especialmente aquelas dirigidas ao comércio. Não foi isso, porém, o que se verificou no domínio da educação: assim que a crise de COVID-19 atingiu o Brasil, suspenderam-se, em todo o país, as aulas presenciais nas escolas, e, com poucas exceções, os estabelecimentos escolares mantiveram-se fechados por todo o ano de 2020. Embora os governos estaduais tenham decretado o fechamento de escolas em março de 2020, pesquisas produzidas pela Rede de Pesquisa Solidária (RPS) demonstram que os programas de educação remota não foram postos em prática simultaneamente¹. Tratou-se, em suma, de uma falta de coordenação generalizada: não apenas faltou articulação entre o governo federal e os governos locais, como também esteve ausente a preocupação com a integração das políticas públicas umas com as outras (em especial, saúde e educação).

¹ BARBERIA, Lorena G.; CANTARELLI, Luiz, G. R.; SCHMALZ, Pedro H. de S. Uma avaliação dos programas de educação pública remota dos estados e capitais brasileiros durante a pandemia do COVID-19. Disponível em <<http://fgvclear.org/site/wp-content/uploads/remote-learning-in-the-covid-19-pandemic-v-1-0-portuguese-diagramado-1.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2021.

Hoje, o Brasil se encontra no terceiro semestre da pandemia. Mesmo que aulas presenciais tenham sido parcialmente retomadas em alguns estados e municípios, o ensino remoto permanece um componente fundamental da educação durante a pandemia, dado que, na maioria dos casos, há ainda limites à porcentagem de alunos que podem frequentar as aulas presencialmente. Esta nota técnica, investiga se houve melhorias na qualidade dos programas de ensino remoto introduzidos no ano de 2020 e explora como as decisões orçamentárias dos estados influenciaram a qualidade dos programas de ensino remoto. Para avaliar o impacto na melhoria da qualidade, utiliza-se o Índice de Ensino a Distância (IEAD) desenvolvido pela RPS em 2020 para monitorar a qualidade do ensino remoto nas redes públicas dos estados (e do Distrito Federal) e das capitais estaduais.

O Índice de Ensino a Distância (IEAD) em 2020 e 2021

Concebido por pesquisadores ligados à RPS com base no exame de documentos oficiais publicados pelos governos estaduais e pelas secretarias de educação (e, na falta destes, notícias e comunicados à imprensa), o IEAD mede, diariamente, a amplitude e o potencial de alcance dos programas de ensino a distância desenvolvidos pelos estados após o fechamento das escolas. Como todo índice, o IEAD resume informações que são, por natureza, qualitativas em uma única medida quantitativa. Assim, simplifica o acompanhamento dos planos estaduais e permite uma comparação das estratégias de cada uma das unidades da federação.

A coleta de dados é baseada em decretos publicados pelos governos estaduais e pelas capitais e por publicações oficiais nos sites das secretarias de educação. O índice é formado por quatro componentes:

- **MEIOS DE TRANSMISSÃO:** Os meios e canais utilizados para oferecer aulas a distância, vídeos ou conteúdo educacional aos estudantes, como rádio, televisão ou internet;
- **FORMAS DE ACESSO:** Os materiais, dispositivos e tecnologias disponibilizados para oferecer a alunos e professores acesso às aulas e aos conteúdos, como celulares, tablets, apostilas ou quaisquer formas de subsídio à internet;
- **SUPERVISÃO DOS ALUNOS:** As responsabilidades de supervisionar e garantir a frequência dos alunos nas aulas, além do monitoramento das atividades propostas, são atribuídas a professores e escolas, às instituições educacionais dos governos, ou a ambos;
- **COBERTURA:** Os níveis educacionais cobertos, como infantil, fundamental e médio.

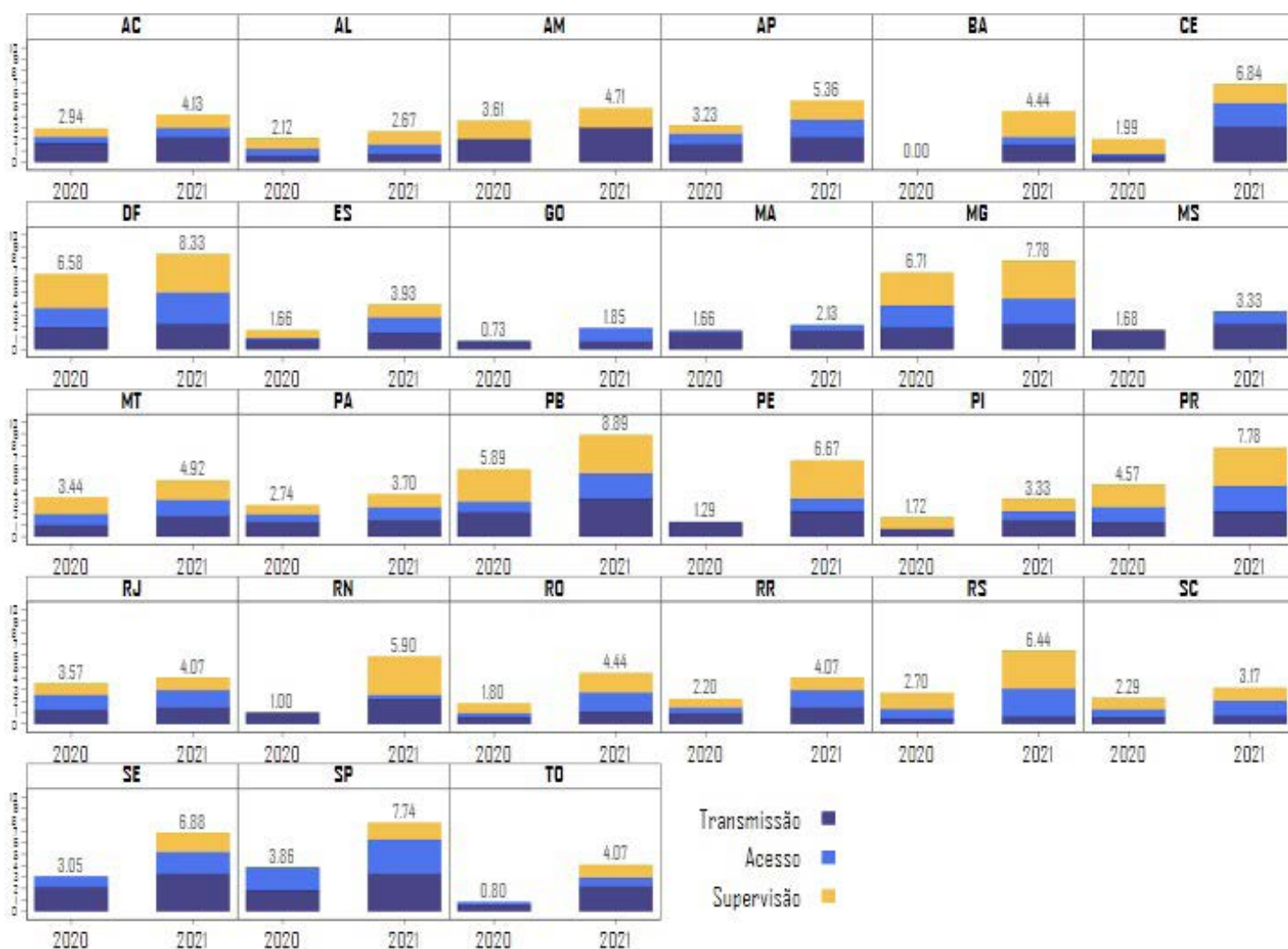
O IEAD é redimensionado para uma escala de 0 a 10 e tem valores para cada unidade-dia, ou seja, para cada dia do período estudado, cada estado/capital recebe uma nota. No ano de 2020, o índice expôs as fragilidades dos programas de educação a distância propostos pelos estados e pelo DF. No entanto, em vez de converter o reconhecimento das deficiências dos programas de ensino remoto em argumento para abandoná-los e substituí-los pela educação inteiramente presencial no ano de 2021, os estados buscaram aperfeiçoar o ensino a distância.

Na totalidade das unidades da federação, o IEAD atualizado aponta que, em 2021, o alcance potencial dos programas melhorou, indicando que se compreendeu que o ensino presencial não exclui o ensino remoto, o qual pode – e deve – ser aprimorado. Apesar da ausência de esforços do Governo Federal (e do Ministério da Educação) para orquestrar a oferta do ensino remoto, os estados

lidaram com os desafios e adentraram o ano de 2021 com planos mais robustos. O estado que experimentou a menor variação positiva no IEAD foi o Rio de Janeiro, onde o índice aumentou 14,4%, já a maior variação positiva foi a do estado da Bahia, em que o índice subiu de 0 para 4,4, seguido pelo Rio Grande do Norte, cujo índice aumentou em 491,3%. No conjunto, a média dos estados subiu de 2,7 para 5,1 (aumento equivalente a 86,7%).

A Figura 1, abaixo, decompõe o IEAD em seus subindicadores integrantes e permite contrastar o índice calculado para o ano 2020 com aquele de 2021. A categoria que mais avançou foi “Acesso”, que, no todo, experimentou uma variação positiva de, aproximadamente, 108%: a pontuação média nesse quesito passou de 0,236 para 0,489². O “Acesso” indica se o plano do estado prevê a distribuição de apostilas específicas, dispositivos e/ou subsídio para acessar a Internet. Se nenhum desses está previsto, a nota do estado é nula; se um entre esses está previsto, a nota é 0,33; se dois, 0,66; por fim, se os três estão contidos no plano, a nota é 1.

Figura 1. O IEAD nos Estados da Federação e no DF em 2020 e em 2021



² Ainda é difícil precisar se existe conexão entre esse achado e o Projeto de Lei n.º 3.477/2020, que prevê ajuda financeira de R\$ 3,5 bilhões da União para estados, DF e município, a fim de custear a gratuidade do acesso à internet para alunos e professores das redes públicas de ensino.

As Despesas em Educação durante a Pandemia de COVID-19 nos Estados

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) confirmou a vinculação de impostos e elevou o percentual obrigatório no âmbito federal³, ou seja, passou-se a exigir da União uma vinculação de 18% de impostos para educação⁴ e para os estados, DF e municípios foi mantida a aplicação de 25% da receita de impostos e transferências constitucionais e legais⁵ na manutenção e no desenvolvimento do ensino (MDE). As constituições estaduais podem, até mesmo, reservar uma parcela ainda mais alta dessa receita (aqui compreendidas como Receitas Líquidas de Impostos - RLI) para o financiamento da educação⁶.

Em obediência ao art. 72 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB, Lei n.º 9.394/1996), os estados e o DF devem apurar e publicar as receitas e despesas com MDE bimestralmente, na forma de anexo do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), o qual é divulgado no prazo de trinta dias após o encerramento de cada bimestre (art. 165, § 3.º, da CF/88). Em 2020, todos os estados, com exceção do Rio de Janeiro, comprovaram o cumprimento da aplicação do mínimo constitucional da educação. Ocorre que nesse ano, excepcionalmente, para retratar com exatidão o volume de recursos disponíveis para o dispêndio em educação, não basta averiguar se os estados e o DF satisfizeram, ou não, a exigência de reserva de fração da RLI. Isso porque, em 2020, para além da RLI, os estados (e o DF) beneficiaram-se das transferências do socorro fiscal da União, as quais buscavam compensar a perda arrecadatória de impostos esperada para aquele exercício fiscal e que, afora uma parcela menor destinada ao SUS, não foram vinculadas a uma destinação específica. Ademais, contou também a seu favor a suspensão, de março a dezembro, do pagamento de suas dívidas com a União. Neste último caso, se bem que não se trate de receita adicional, é lícito falar em uma economia orçamentária que permitiu uma liberação de recursos, antes comprometidos com o pagamento da dívida, para eventual aplicação em outras áreas, como a saúde e/ou a educação.

Em resumo, tanto as transferências compensatórias, como o não pagamento da dívida, por se tratar de recursos sem vinculação, no ano de 2020, compuseram duas outras fontes em potencial para os gastos em educação, não compreendidas, porém, no montante das RLI. Para o exercício fiscal de 2020, portanto, a Receita Corrente Líquida (RCL) combinada com os ganhos com o não pagamento da dívida, representa com mais fidelidade a disponibilidade de recursos para o gasto em educação.

3 Conforme Castro (2001), a Emenda Calmon definiu a vinculação de impostos nas três esferas de governo como aplicação obrigatória em MDE a partir de 1983, colocando fim a um processo de idas e vindas de vinculações de recursos desde os anos 1930. CASTRO, Jorge. Financiamento da educação no Brasil. Em aberto, v. 18, n. 74, IPEA, 2001.

4 A vinculação de impostos da união para a educação foi suspensa em 2016 pela Emenda 95/2016, conhecida como Emenda do Teto de Gastos.

5 Nesta nota serão usadas as RLI para o cálculo dos recursos obrigatórios para a educação, conforme demonstrado no Anexo 8 do RREO - LRF (Lei Complementar n.º 101/2000. Se, por um lado, é fácil calcular a receita líquida de impostos e, assim, determinar quanto o estado (ou município) deve despende, de outro, há que se admitir a existência de controvérsias quanto à definição de despesas com MDE. Apesar de os arts. 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB, Lei n.º 9.394/96) esclarecerem o que pode ser considerado para efeitos do cômputo das despesas com MDE, na prática, cada ente da federação elabora seu próprio critério e, por conseguinte, convivem diferentes definições do que sejam essas despesas. Fica, assim, inviabilizada uma comparação precisa dos estados (ou municípios) uns com os outros. Há estados (como, por exemplo, São Paulo) em que o pagamento de aposentadorias de professores é considerado para efeitos do cálculo do dispêndio com MDE e outros em que, inversamente, isso não acontece. Por ser nebulosa a definição de gastos com MDE, a fim de garantir a comparabilidade entre os estados, esta Nota Técnica tratará dos gastos com a Função Educação (classificação funcional da despesa). Cf. PERES, U. D. ; MATTOS, B. B. ; MENON, I. ; FELICES, M. ; LIMONTI, R. M. . Financiamento da Educação nos Estados Brasileiros. 2018. (Relatório de pesquisa). Disponível em: <<http://www.consed.org.br/media/download/5c1a2ea79d702.pdf>>. Acesso em 12 jul. 2021.

6 É o que acontece, por exemplo, no estado de São Paulo, onde esse percentual alcança os 30%.

Em média, a despesa dos estados com educação caiu 9,1% em comparação com o ano anterior, em movimento descendente que destoou do comportamento da RCL, que experimentou uma elevação de, em média, 2,4%. Apesar de apenas quatro estados (Espírito Santo, Paraná, Rio de Janeiro, Roraima e São Paulo) terem verificado queda na RCL, com exceção do estado de Rondônia, a totalidade deles comprimiu a despesa com educação. Ainda que a atitude dos estados tenha sido conservadora no tocante ao conjunto das despesas, e que isso seja, em parte, explicado pela suspensão de contratos, em função das escolas fechadas, o descompasso entre essas variações – positiva para a RCL e negativa para a despesa com educação – surpreende, sobretudo quando se leva em conta, também, a suspensão do pagamento da dívida, que implicou uma redução de 45% nas despesas com juros e amortização relativamente a 2019⁷.

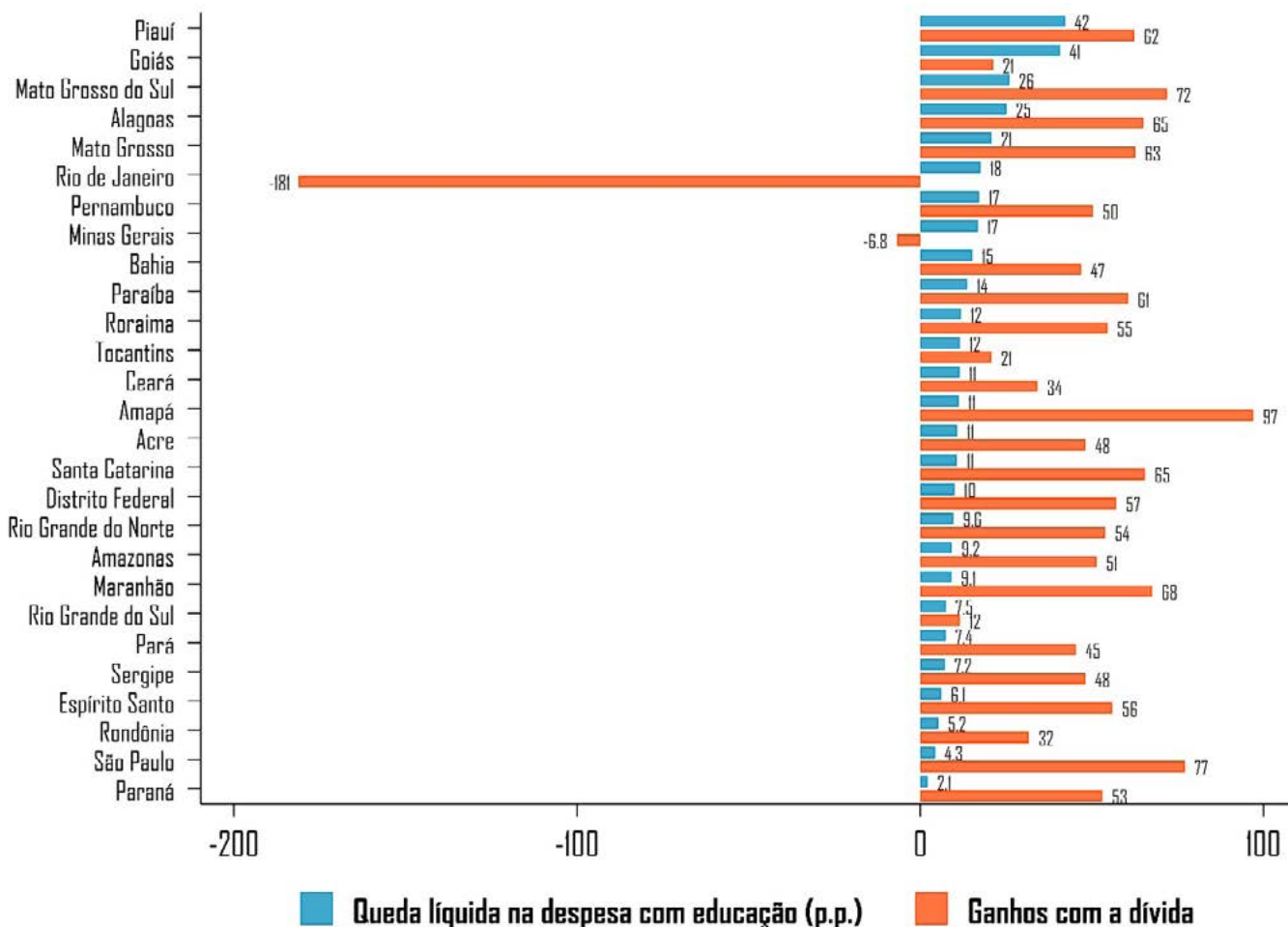
A fim de facilitar a identificação daqueles estados onde a área da educação foi mais penalizada, define-se a variável *Queda Líquida* como a redução no orçamento da educação que excede as perdas na RCL em 2020. A lógica é a de que, idealmente, a queda líquida deveria ter sido zero; logo, valores mais altos de queda líquida sugerem um comprometimento mais severo da educação e vice-versa. Parte-se da premissa de que as economias associadas ao fechamento das escolas (representada, por exemplo, pela interrupção do custeio dos serviços de fornecimento de água e energia) não podem justificar a totalidade da queda relativa na despesa com educação, visto serem prementes os gastos com o desenvolvimento dos planos de ensino remoto e a sua respectiva implantação e, ainda, com a adaptação da infraestrutura escolar para a retomada das aulas na modalidade presencial no ano de 2021. Por sua vez, para identificar os estados mais favorecidos pela suspensão do pagamento da dívida, define-se a variável *Ganhos com a Dívida* como o oposto da variação em pontos percentuais nas despesas com a dívida pública (Juros + Amortização, conforme o Anexo de Despesas Orçamentárias).

A Figura 2, a seguir, apresenta a queda líquida no dispêndio com educação por unidade da federação e o ganho com a suspensão da dívida pública. Dentre as 27 unidades da federação, os estados do Piauí e de Goiás⁸ apresentaram as quedas líquidas mais altas, a saber, 42,2 e 40,7 pontos percentuais (p. p.), respectivamente (e foram os únicos a apresentar valores superiores a 30 p. p.).

7 Não se pode, todavia, alegar que todos os estados se beneficiaram igualmente dessa política. O estado do Rio de Janeiro, por exemplo, retomou o pagamento da dívida com a União em setembro de 2020, como previsto pelo Regime de Recuperação Fiscal (RRF) assinado em 2017. Como resultado, as despesas com juros e amortização em 2020 superaram as de 2019 em cerca de 181,2%. De outra parte, os estados que mais ganharam com a suspensão da dívida em 2020, a saber, Amapá e São Paulo, experimentaram quedas de 97,0% e 77,1% nos gastos com a dívida, respectivamente.

8 Registre-se que, no caso do estado de Goiás, a grande variação nas funções educação e previdência, pode indicar que houve reclassificação das despesas com previdência de professores, e isso pode ter prejudicado o seu resultado.

Figura 2. Queda líquida nas despesas com educação e ganho com a suspensão da dívida em 2020, por UF



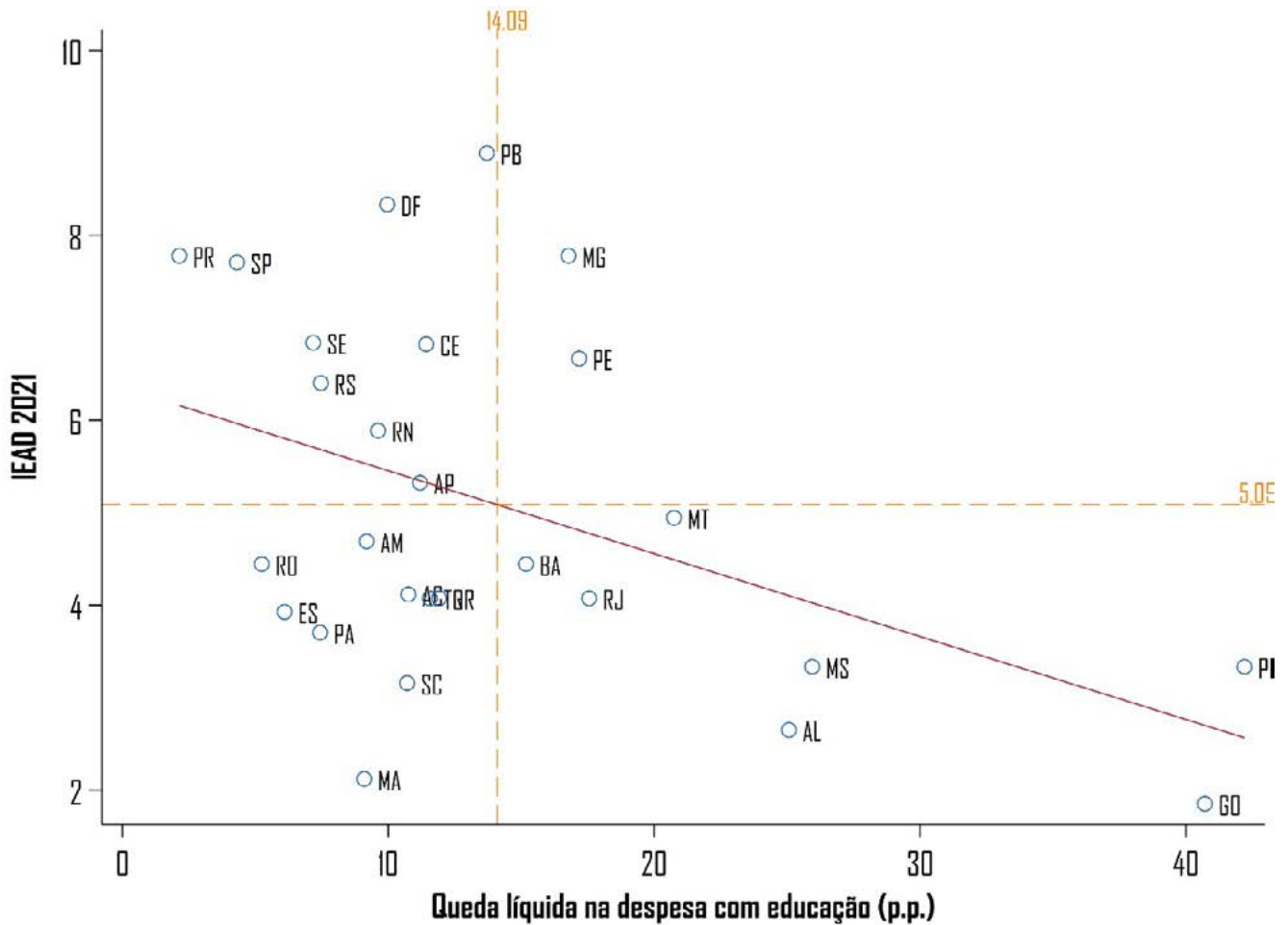
Os Determinantes da Qualidade do Ensino Remoto dos Estados

Com o intuito de verificar como o alcance dos planos varia em função da queda líquida e dos ganhos da dívida, realizou-se uma análise estatística multivariada utilizando os dados para os 26 estados da federação e o DF. O objetivo desta análise é avaliar se, *ceteris paribus* (i.e., “tudo o mais constante”), existe uma correlação entre o IEAD e a *Queda Líquida*.

Com relação à nota do IEAD de 2020, os resultados mostram que, tudo o mais constante, nem a qualidade inicial nem as políticas mais rígidas de distanciamento social traduziram-se em melhores programas de ensino a distância. A única variável que ajuda a explicar a variação em IEAD é o PIB *per capita*⁹. Ou seja, os estados mais ricos encontram-se mais capacitados para financiar programas de ensino remoto mais ambiciosos e comprometer-se com eles em 2020. Tudo o mais constante, uma elevação de R\$ 1.000,00 no PIB *per capita* resulta em um acréscimo de 0,0495 no IEAD. Por sua vez, uma variação positiva de 1 desvio-padrão, i.e., cerca de R\$ 15.371,00, conduz a um aumento de 0,45 no IEAD.

9 O p-valor = 0,048.

Figura 3. Gráfico de dispersão (IEAD 2021 contra Queda Líquida)



A Figura 3 é um gráfico de dispersão¹⁰ que facilita a visualização da relação negativa entre Queda Líquida e o IEAD 2021. Se, no ano de 2020, as notas do IEAD mostraram-se dependentes apenas da capacidade instalada pré-existente dos estados, esta figura sugere que as notas de 2021 não mais ficaram lastreadas no PIB *per capita*, mas dependeram, na verdade, da escolha do estado de cortar – ou não – o orçamento da educação no ano anterior. Um aumento de 1 ponto percentual (p. p.) nos cortes em educação (v. definição no Apêndice) leva a uma redução de, em média, 0,085 no valor do IEAD (e um aumento de 1 desvio-padrão, i.e., aproximadamente 9,78 p. p. provoca uma redução de 0,42 no IEAD)¹¹. Repete-se, porém, o achado de que o engajamento com as políticas de distanciamento social e a qualidade prévia do sistema educacional não influenciam a abrangência e o alcance potencial dos planos de ensino a distância. Numa palavra: é coerente afirmar que o aprendizado institucional foi global (todos os estados experimentaram melhora), todavia, este foi mais intenso naqueles estados que preservaram a educação em 2020.

Discussão

As transferências recebidas a título de socorro fiscal em 2020 não estiveram atreladas às necessidades dos estados, não foram vinculadas a gastos específicos, nem seu uso foi monitorado. Ao lado dos ganhos com a suspensão do pagamento da dívida pública junto à União, as transferências

¹⁰ Registre-se, todavia, que o gráfico de dispersão da variável dependente contra a variável independente não leva em consideração as demais variáveis independentes incluídas no modelo.

¹¹ O p-valor = 0,041.

converteram-se em recursos livres, de que os estados poderiam dispor segundo sua vontade, inclusive para destiná-los à área de educação. Nesse cenário de descoordenação, a princípio, veio à tona a desigualdade regional: os estados mais ricos, a despeito do modo como ajustaram seus orçamentos, apresentaram planos de educação a distância de maior potencial de alcance. A aferição de que apenas o PIB *per capita* ajuda a explicar as variações no valor do IEAD, combinada com a constatação de que cortes em educação e ganhos com a suspensão do pagamento dívida não se provam importantes, embora inesperada, pode ser justificada. De fato, apesar de o governo federal ter prestado assistência aos estados e ao Distrito Federal no ano de 2020, o volume de transferências não esteve atrelado às perdas de arrecadação¹², tampouco embutiu preocupações quanto à mitigação das desigualdades regionais no enfrentamento à pandemia – orientou-se, em verdade, por uma regra fixa, insensível às necessidades individuais de cada estado. Como resultado de uma política que não canalizou recursos para quem mais necessitava, os estados mais ricos, que já tinham melhor capacidade instalada e, por isso, teriam feito bons programas a despeito da ajuda financeira, foram aqueles que estruturaram os planos mais abrangentes.

Contudo, com o devido tempo de adaptação e planejamento, as escolhas orçamentárias tomaram a dianteira: quem priorizou o orçamento da educação no ano de 2020 conta, em 2021, com os melhores planos, e o PIB *per capita* deixou de ser importante para explicar as notas do IEAD. Ou seja: maior compromisso com a educação em 2020, tal como expresso pelas escolhas orçamentárias dos estados, conduziu a melhores planos em 2021.

Conclusão

Em março de 2020, quando começou a ganhar contornos a crise provocada pela chegada do SARS-Cov-2 ao Brasil, os estados, antecipando a queda em suas receitas, anunciaram o contingenciamento de despesas em diferentes áreas de políticas públicas, no intuito de privilegiar a saúde. O contingenciamento de despesas se deu também na área de educação, a despeito de a crise ter irradiado desafios *sui generis* para os sistemas educacionais dos estados. É importante ressaltar que é compreensível que houvesse alguma redução nas despesas com educação visto que as escolas ficaram fechadas por muitos meses. Porém os desafios para planejar e implementar o ensino remoto e o híbrido implicavam novas despesas. Esses desafios incluíram, primeiro, as demandas para que, após o fechamento das escolas, fossem instituídos programas de ensino remoto e, depois, para que se investisse na infraestrutura física das escolas, a fim de viabilizar o retorno seguro às aulas presenciais em 2021.

Com efeito, a pandemia de COVID-19 é mais do que um fenômeno exclusivamente biológico: ao colidir com as diferentes realidades locais, adquire também dimensão socioeconômica, com o potencial de, senão exacerbar, expor a nu as desigualdades no país. Embora o governo federal tenha prestado assistência aos estados e ao Distrito Federal no ano de 2020 (Lei Complementar n.º 173/2020¹³), o volume de transferências não esteve atrelado às perdas efetivas de arrecadação¹⁴, tampouco embutiu preocupações quanto à mitigação das desigualdades regionais no enfrentamento à pandemia – orientou-se por uma regra fixa, insensível às necessidades individuais de cada estado.

12 PERES; SANTOS, *op. cit.*

13 BRASIL. Lei Complementar n.º 173, de 27 de maio de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm>. Acesso em 12 jul. 2021.

14 PERES, Ursula D.; SANTOS, Fábio P. dos. Nota Técnica No. 27 – O socorro fiscal da União aos estados manteve a receita de 2020 no mesmo nível de 2019. Mas a distribuição dos recursos para a Saúde foi desigual. E o dispêndio médio em Educação teve queda de 9%, mesmo nos estados que tiveram aumento do ICMS. Disponível em: <<https://redepesquisasolidaria.org/wp-content/uploads/2021/03/boletimpps-27-3marco2021.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2021.

Nesta Nota Técnica, demonstrou-se que, como resultado de uma política que não canalizou recursos para quem deles mais carecia, os estados mais ricos (i.e., de maior PIB *per capita*), que já tinham melhor capacidade instalada (considerando-se sua estrutura física e principalmente, capital humano) e, por isso, teriam feito bons programas independentemente de qualquer ajuda financeira, foram aqueles que estruturaram os planos de educação remota mais abrangentes, a despeito da decisão individual de penalizar, ou não, o orçamento da educação. Ademais, nem a qualidade inicial (pré-pandemia) do sistema educacional dos estados e do DF, nem o comprometimento mais forte com as políticas de distanciamento social mostraram-se correlacionados com a adoção de programas de ensino a distância mais robustos.

Em contraste, a abrangência dos planos de educação remota em 2021 deixou de ser explicada pela riqueza, tornando-se, em seu lugar, o comportamento orçamentário a variável-chave para a compreensão do alcance dos programas de ensino a distância. Todavia, mais uma vez, a rigidez das políticas de distanciamento social em 2020 e a qualidade pré-pandemia do sistema educacional não se mostraram decisivas. Concluiu-se que a melhora nos planos se deve a um aprendizado institucional por estados e DF. O Governo Federal não primou pela equidade na distribuição do socorro fiscal, tampouco assumiu a condução do enfrentamento da pandemia na seara educacional. Deste modo, os governos locais ficaram incumbidos da elaboração e da implantação dos planos de ensino a distância – nesse contexto, o efeito aprendizado foi mais intenso naqueles estados que preservaram o orçamento da educação, denotando que as escolhas orçamentárias, no ano de 2020, fizeram a diferença.

Recomendações:

- A pandemia de COVID-19 descortinou desigualdades regionais quanto à capacidade de organizar a educação pela via remota e, em outro patamar, quanto ao grau de informatização da sociedade (e, portanto, quanto ao acesso às aulas remotas). Para mitigá-las e, assim, evitar que a desigualdade se interponha ao oferecimento de educação de qualidade aos estudantes brasileiros, é urgente que se estruture uma aliança federal, com a União agindo ativamente para garantir que, por mais que sejam diferentes os seus contextos, os alunos não sejam privados do ensino;
- Nesse sentido, é fundamental a construção conjunta de um plano federativo de retomada do ensino com foco na redução das desigualdades e a partir do diagnóstico territorial de necessidades;
- A coordenação das ações do plano deve se dar tanto em nível federal com apoio técnico e financeiro a estados e municípios, como no âmbito de cada UF deve haver coordenação do estado frente às necessidades e possibilidades dos municípios;
- Com o agravamento da pandemia em 2021, optou-se pelo retorno híbrido – combinando ensino remoto e aulas presenciais, de maneira que será necessário dar continuidade às políticas de ensino remoto. Neste momento, a pandemia já não representa, como em 2020, um fator surpresa. Assim, há maior previsibilidade quanto à efetiva arrecadação de receitas em 2021, e é dever dos estados e do DF priorizar as despesas em educação, seja para aprimorar os programas de ensino remoto, seja para dotar as escolas da infraestrutura adequada para a retomada segura das aulas na modalidade presencial.

Referências

BARBERIA, Lorena G.; CANTARELLI, Luiz, G. R.; SCHMALZ, Pedro H. de S. Uma avaliação dos programas de educação pública remota dos estados e capitais brasileiros durante a pandemia do COVID-19. Disponível em <<http://fgvclear.org/site/wp-content/uploads/remote-learning-in-the-covid-19-pandemic-v-1-0-portuguese-diagramado-1.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2021.

BRASIL. Lei Complementar n.º 173, de 27 de maio de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm>. Acesso em 12 jul. 2021.

CASTRO, Jorge. Financiamento da educação no Brasil. Em aberto, v. 18, n. 74, IPEA, 2001.

MOREIRA, Natália de P.; OLIVEIRA, Maria L. C. de F.; CANTARELLI, Luiz G. R.; PEREIRA, Fabiana da S.; SEELAENDER, Isabel; ZAMUDIO, Marcela M.; SCHMALZ, Pedro. Nota Técnica No. 4 – Falta de coordenação entre o governo Federal e estados enfraquece a política de distanciamento social. A flexibilização sem critérios pode agravar a pandemia. Disponível em: <<https://redepesquisasolidaria.org/wp-content/uploads/2020/05/boletim4.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2021.

PERES, U. D. ; MATTOS, B. B. ; MENON, I. ; FELICES, M. ; LIMONTI, R. M. . Financiamento da Educação nos Estados Brasileiros. 2018. (Relatório de pesquisa). Disponível em: <<http://www.consed.org.br/media/download/5c1a2ea79d702.pdf>>. Acesso em 12 jul. 2021.

PERES, Ursula D.; SANTOS, Fábio P. dos. Nota Técnica No. 27 – O socorro fiscal da União aos estados manteve a receita de 2020 no mesmo nível de 2019. Mas a distribuição dos recursos para a Saúde foi desigual. E o dispêndio médio em Educação teve queda de 9%, mesmo nos estados que tiveram aumento do ICMS. Disponível em: <<https://redepesquisasolidaria.org/wp-content/uploads/2021/03/boletimpps-27-3marco2021.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2021.

Apêndice

Estima-se o seguinte modelo de regressão múltipla:

$$\text{IEAD}_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 \text{Queda Líquida}_i + \beta_2 \text{Ganhos com a Dívida}_i + \beta_3 \text{PIB pc}_i + \beta_4 \text{RPDS}_i + \beta_5 \text{IDEB}_i + u_i$$

Onde:

- **IEAD_i** é o valor médio do Índice de Ensino a Distância (IEAD) para o estado **i** em t=2020 ou t=2021;
- **Queda Líquida_i** é definida como a redução no orçamento da educação que excedeu as perdas na RCL do estado **i** em 2020 (em valores reais de 2018);
- **Ganhos com a Dívida_i** é definida como o oposto da variação, em pontos percentuais, dos gastos com a dívida pública em 2020;
- **PIB pc_i** é o PIB *per capita* do estado **i** em 2018 (em milhares de R\$);
- **RPDS_i** é o valor médio do Índice de Rigidez das Políticas de Distanciamento Social (RPDS)¹⁵ do estado **i** em 2020;
- **IDEB_i** é o valor do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)¹⁶ do estado **i** em 2019;
- **u_i** é um termo de erro.

Tabela 1. Determinantes do IEAD 2020

	(1)
Queda líquida	-0.0328 (0.0338)
Ganhos com a dívida	-0.00157 (0.00655)
SPDS	-0.00516 (0.0510)
PIB per capita	0.0495** (0.0235)
IDEB	-0.0542 (0.706)
Constante	2.289 (3.907)
Observações (N)	27
R ²	.266
R ² ajustado	.0907

Erros-padrão entre parênteses
* p < 0.10, ** p < 0.05, *** p < 0.01

Tabela 2. Determinantes do IEAD 2021

	(1)
Queda líquida	-0.0852** (0.0392)
Ganhos com a dívida	0.00191 (0.00759)
SPDS	-0.0107 (0.0591)
PIB per capita	0.0278 (0.0273)
IDEB	0.380 (0.819)
Constante	4.106 (4.601)
Observações (N)	27
R ²	.272
R ² ajustado	.0989

Erros-padrão entre parênteses
* p < 0.10, ** p < 0.05, *** p < 0.01

- 15 v. MOREIRA, Natalia de P.; OLIVEIRA, Maria L. C. de F.; CANTARELLI, Luiz G. R.; PEREIRA, Fabiana da S.; SEELAENDER, Isabel; ZAMUDIO, Marcela M.; SCHMALZ, Pedro. Nota Técnica No. 4 – Falta de coordenação entre o governo Federal e estados enfraquece a política de distanciamento social. A flexibilização sem critérios pode agravar a pandemia. Disponível em: <<https://redesquisasolidaria.org/wp-content/uploads/2020/05/boletim4.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2021.
- 16 O IDEB varia de 0 a 10 e combina informações sobre: 1) a taxa média de aprovação e 2) desempenho dos estudantes em exames padronizados de matemática e leitura ao fim do Ensino Fundamental I (4.ª série/5.º ano), do Ensino Fundamental II (8.ª série/9.º ano) e do Ensino Médio (3.º ano/3.ª série). O escore é calculado no nível da escola para cada um desses graus de ensino, mas é possível agregá-lo pelo tipo (pública – abrangendo escolas federais, estaduais e municipais – e privada) ou pela dependência administrativa da escola (estadual ou municipal). A fim de não consumir excessivamente os graus de liberdade do modelo, aqui, considera-se uma média do resultado do IDEB para todos os três níveis da educação básica, mas apenas para as escolas da rede estadual de ensino.

O QUE É A REDE

Somos mais de 100 pesquisadores mobilizados para aperfeiçoar a qualidade das políticas públicas do governo federal, dos governos estaduais e municipais que procuram atuar em meio à crise da Covid-19 para salvar vidas. Colocamos nossas energias no levantamento rigoroso de dados, na geração de informação criteriosa, na criação de indicadores, na elaboração de modelos e análises para acompanhar e identificar caminhos para as políticas públicas e examinar as respostas que a população oferece.

A Rede de Pesquisa Solidária conta com pesquisadores das Humanidades, das Exatas e Biológicas, no Brasil e em outros países. Para nós, a fusão de competências e técnicas é essencial para se enfrentar a atual pandemia. O desafio é enorme, mas é especialmente entusiasmante.

E jamais seria realidade se não fosse a contribuição generosa de instituições e doadores privados que responderam rapidamente aos nossos apelos. A todos os que nos apoiam, nosso muito obrigado.

Visite nosso site: <https://redepesquisasolidaria.org/>

Siga a Rede de Pesquisa Solidária na redes sociais



QUEM FAZ

Comitê de Coordenação

Glauco Arbix (USP), João Paulo Veiga (USP), Fabio Senne (Nic.br), José Eduardo Krieger (InCor-Faculdade de Medicina USP), Vera Paiva (USP), Ursula Peres (EACH/USP), Ian Prates (CEBRAP, Social Accountability International), Graziela Castello (CEBRAP), Lorena Barberia (USP-Ciência Política), Tatiane Moraes (Fiocruz), Hellen Guicheney (CEM, CEBRAP) e Rodrigo Brandão (USP)

Coordenação Científica Lorena Barberia (USP)

Editores Glauco Arbix, João Paulo Veiga e Lorena Barberia

Doações e contato redepesquisasolidaria@gmail.com

Consultores Alvaro Comin (USP) • Diogo Ferrari ((Universidade de California Riverside) • Flavio Cireno Fernandes (Prof. da Escola Nacional de Adm. Pública e Fundação Joaquim Nabuco) • Márcia Lima (USP e AFRO-Núcleo de Pesquisa e Formação em Raça, Gênero e Justiça Racial) • Marta Arretche (USP e Centro de Estudos da Metrópole - CEM) • Renata Bichir (USP e CEM) • Guy D. Whitten (Texas A&M University) • Arachu Castro (Tulane University) • Rogério Barbosa (IESP)

Design Claudia Ranzini

Equipe responsável pela Nota Técnica No.33

Pesquisadores Responsáveis

Lorena G. Barberia (USP), Ursula Dias Peres (USP), Fábio Pereira dos Santos (Técnico da Câmara Municipal de São Paulo), Ingrid C. L. Silva (USP), Luiz Guilherme Roth Cantarelli (USP), Pedro H. S. Schmalz (USP), Dara A. Vilela (USP), Maíra Meyer (USP)

Instituições parceiras



Instituições de apoio

